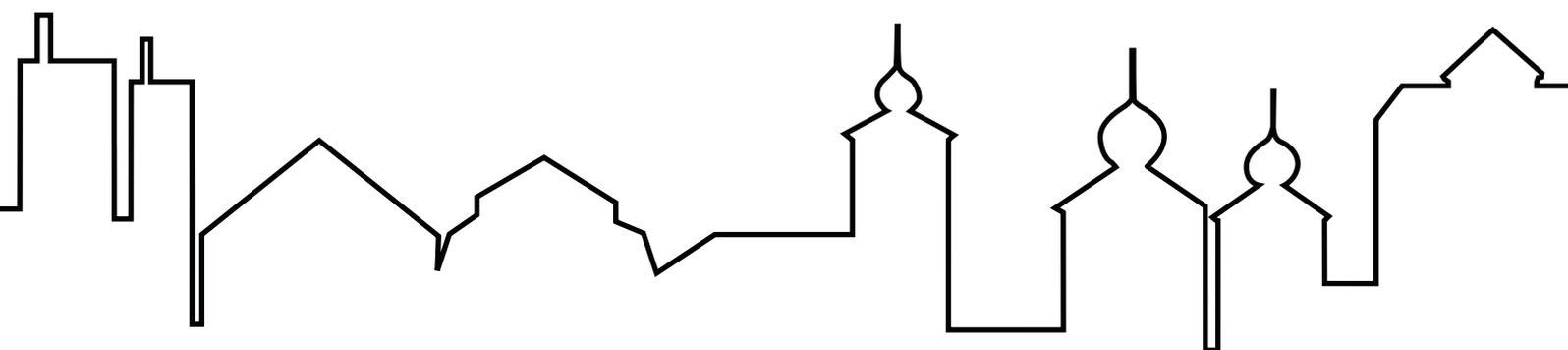


ALPINE TOWNS

Key to sustainable development in the Alpine region

Quatre postulats de développement
urbain durable



AUTEUR-E-S DES POSTULATS

Tobias Chilla, Dominik Bertram, Markus Lambracht (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg FAU), Helen Lückge (Climonomics), Marc Pfister (Office fédéral du développement territorial ARE)

PRÉSIDENT DU GROUPE DE TRAVAIL

Marc Pfister (Office fédéral du développement territorial ARE)

MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL

Allemagne: Andra Giehl (StMWi Bayern) | Lukas Kühne (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat) | Florian Lintzmeyer (ifuplan)

Autriche: Andreas Bartel (Umweltbundesamt Österreich) | Oliver Bender, Valerie Braun (Österreichische Akademie der Wissenschaften)

Commission européenne: Andrea Bianchini (DG ENV)

France: Benoît Fanjeau (Administration régionale de Provence Alpes Côte d'Azur) | Isabelle Paillet (Ministère de la Transition Écologique) | Sylvie Vigneron (Commissariat de massif des Alpes)

Italie: Michele Munafò (ISPRA) | Andrea Omizzolo, Elisa Ravazzoli (EURAC research)

Liechtenstein: Stefan Hassler, Heike Summer (Liechtensteinische Landesverwaltung)

Monaco: Jessica Astier, Astrid Claudel-Rusin, Julie Davenet

(Direction de l'Environnement)

Slovenie: Blanka Bartol, Jernej Črvek, Lenča Humerca Šolar

(Ministrstvo za okolje in prostor)

Suisse: Karin Augsburg, Silvia Jost, Sébastien Rieben

(Office fédéral du développement territorial ARE)

Observateurs: Magdalena Holzer, Claire Simon (Association Ville des Alpes de l'Année) | Elena Di Bella (Euromontana) | Katharina Gasteiger (Alliance dans les Alpes) | Wolfgang Pfefferkorn (CIPRA International) | Maarit Ströbele, Bernhard Tschofen (ISCAR)

COORDINATION

Živa Novljan, Aureliano Piva (Secrétariat permanent de la Convention alpine)

Couverture: REVITAL Integrative Naturraumplanung GmbH, Autriche

Impression: Oberdruck GmbH, Autriche

Traduction: Intralp, Italie

www.alpinetowns.alpconv.org

© Présidence suisse de la Convention alpine 2021/2022



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Office for Spatial Development ARE

Quatre postulats de développement urbain durable

Le 9e Rapport sur l'état des Alpes (RSA9) «villes alpines» s'adresse aux décideurs politiques locaux, mais aspire aussi à encourager la coopération alpine internationale. Il ne commente pas seulement l'état des villes alpines, mais aussi les *défis* et les *opportunités* sur la base desquels se façonneront les trajectoires futurs¹. Dans la partie 1 du rapport figurent des connaissances pouvant servir de base pour une action politique. Certaines priorités thématiques et options pratiques devront être concrétisées pour pouvoir les mettre en œuvre dans des stratégies individuelles. À cette fin, la partie 2 du rapport offre une série de scénarios et solutions envisageables.

Une première impression d'ensemble est que les villes alpines n'ont pas, jusqu'ici, constitué un thème particulièrement prégnant dans les considérations stratégiques sur le développement alpin à l'échelon transnational. Or, il est évident qu'elles jouent un rôle clé en matière d'aménagement territorial durable, car c'est d'elles que dépendent, dans une grande mesure, la prospérité économique et l'innovation, de bonnes conditions de vie, des services d'intérêt général efficaces et de bonnes structures de mobilité.

Les villes alpines sont également fondamentales pour le développement durable du territoire dans son ensemble. Une organisation spatiale judicieuse est un élément essentiel dans la lutte contre le changement climatique et la perte de biodiversité, tout en contribuant aux efforts généraux de protection environnementale. Par des connexions fortes entre le monde rural et le monde urbain, les villes alpines peuvent devenir des moteurs de transformation socioéconomique sur des territoires plus vastes. Il est primordial, pour le développement durable des Alpes, que toutes ces fonctions soient prises en compte et dûment développées.

Le RSA9 expose, au sujet des villes alpines, de nouvelles idées et perspectives dont pourront s'inspirer les différentes politiques publiques, du niveau local au niveau international. Nous avons synthétisé les acquis du rapport en *quatre postulats pour les villes alpines*. Il nous apparaît que ces quatre postulats sont fondamentaux en tous lieux et que c'est de là que nous devrions partir pour changer de perspective sur les Alpes:

1. Les villes alpines ont un rôle clé indépendamment de leur taille
2. Les villes alpines relient les territoires urbains et ruraux
3. Les villes alpines restent à la pointe
4. Les villes alpines deviennent des centres de mise en réseau

¹ Voir le débat académique du rapport dans «Part 1: Facts, Maps and Scientific Debates» et les scénarios participatifs envisagés pour les parcours futurs de développement «Part 2: Five Pictures of the Future».

1. Les villes alpines: un rôle clé indépendamment de leur taille

Beaucoup de villes alpines sont de petite taille, mais n'en assurent pas moins des fonctions essentielles pour de vastes régions. Elles sont fréquemment associées à des réseaux d'importance mondiale et jouissent d'une solide réputation, que ce soit en raison de leur importance touristique (Sölden, Oberstdorf ou Cortina d'Ampezzo), leur rôle politique (Davos, Vaduz ou Monaco) ou en tant que sièges de sociétés (Reutte, Schaan). Pour donner une idée de l'importance des villes alpines par rapport aux villes situées hors des Alpes, disons qu'on pourrait multiplier le nombre de leurs habitants par un «facteur 10»: même si cela n'a pas encore été empiriquement quantifié, le fait qu'elles puissent jouer un rôle clé indépendamment de leur taille semble être une caractéristique importante du contexte alpin. Si l'on considère que les villes alpines remplissent des fonctions urbaines assimilables à celles de villes périalpines qui font plusieurs fois leur taille, il est clair que cela comporte des implications politiques:

- **Construire une nouvelle compréhension.** Dans les Alpes, la taille n'est pas, en soi, un critère décisif pour l'importance et les fonctions urbaines des agglomérations. Une petite ville alpine a très certainement un rayonnement supérieur à celui d'une zone suburbaine moyenne. Les définitions (statistiques) courantes peuvent pousser à sous-évaluer les qualités urbaines alpines. Aussi importe-t-il de modifier la perception de cet espace, si l'on veut que les politiques futures fournissent des solutions mieux adaptées aux défis et opportunités alpins et débloquent tout le potentiel du maillage urbain.
- **Soutenir la «concentration décentralisée».** Le système polycentrique du maillage urbain qui caractérise les Alpes est un atout important, qu'il convient d'encourager par des politiques respectant ce modèle spatial tout à fait spécifique. Les services et équipements doivent être organisés d'une manière à la fois «décentralisée», couvrant la totalité de ce système, et efficace, en tirant parti de la centralité des villes et de leur poids au niveau régional. Des actions politiques et des cadres de financement fixant les mêmes standards de développement pour tous les endroits ou, au contraire, se concentrant exclusivement sur les principales villes alpines ne seront pas d'une grande utilité. Pour assurer cette «concentration décentralisée», les décideurs doivent considérer le maillage urbain comme un tout et élaborer des offres urbaines individuelles, coordonnées sur des zones plus vastes.

2. Les villes alpines: relier les territoires urbains et ruraux

Les villes alpines relient différents espaces et connectent différentes fonctionnalités. Elles concentrent la population et les acteurs économiques et offrent toute une variété d'idées, de ressources et d'activités culturelles. Elles interagissent avec la nature et les paysages alpins, mais sont également interconnectées avec des zones d'agglomération plus étendues. D'une certaine façon, elles servent d'«intermédiaires» entre les territoires ruraux et les grandes villes à l'intérieur et autour des Alpes et, en raison de leur rôle spécifique dans le maillage urbain, sont susceptibles non seulement d'enrayer des processus critiques tels que le dépeuplement, la transformation économique et la dégradation environnementale, mais aussi de transmettre des effets positifs aux territoires environnants:

- **Multiplier des effets de la transformation.** En tant qu'«intermédiaires» dans le maillage urbain, les villes alpines peuvent devenir des moteurs de transformation pour des zones plus vastes, ce dont les décideurs politiques peuvent tirer parti pour envisager de nouvelles solutions et les renforcer en les promouvant au sein de ce système. Pourraient notamment bénéficier de ces effets multiplicateurs les approches-types de solutions en matière d'environnement, de société, d'économie et de gouvernance.
- **Créer de structures et de réseaux spatiaux équitables.** Si la transformation du maillage urbain intéresse des zones beaucoup plus vastes, il sera fondamental de comprendre et répondre aux structures et réseaux dont ils relèvent. Cela s'applique plus particulièrement aux zones de transition entre territoires différents, que ce soit au niveau urbain-rural, transfrontalier ou transnational. L'enjeu est de créer une intégration territoriale permettant d'obtenir des résultats socioéconomiques équitables, tout en tenant compte des exigences écologiques. Pour que les stratégies futures soient couronnées de succès, il faudra que le renforcement des capacités et la coordination au sein de régions fonctionnelles entières soient en mesure de générer des effets positifs et d'éviter tout compromis indésirable dans le réseau territorial.

3. Les villes alpines: rester à la pointe

Sur de nombreux plans, le maillage urbain des Alpes peut compter sur différents atouts socioéconomiques. Tout d'abord, les tendances démographiques y sont plus positives que dans beaucoup d'autres régions européennes. Ensuite, les villes alpines sont comparativement riches et diversifiées, elles occupent une position centrale en Europe et recèlent des potentiels uniques. Ce sont des potentiels qui existent pour toutes les formes d'agglomérations, indépendamment de leurs dimensions, et qu'il s'imposera de renforcer soigneusement et stratégiquement, compte tenu des défis particuliers que les villes alpines devront affronter dans le futur. Celles qui se contenteront de maintenir leur statu quo sans prêter attention aux éventuels points de rupture se trouveront face à des perspectives d'avenir très aléatoires. Les villes alpines devront en fait se montrer pionnières dans leur manière d'aborder les implications économiques, sociales, culturelles et environnementales d'une urbanisation soutenue. Les stratégies prometteuses pour l'avenir reposent fortement sur le renforcement des capacités et la coordination au sein de régions fonctionnelles entières afin de générer des effets positifs et d'éviter tout compromis indésirable dans le réseau territorial.

- **Offrir un maillage urbain efficace.** Le maillage urbain des Alpes repose sur des villes de différentes dimensions, situées le long de vallées et de corridors, ainsi que dans des zones de montagne. Soutenir cette complexité contribue à assurer une organisation de vie plus équitable, une gestion efficace de la consommation d'énergie et la réalisation de l'objectif «zéro artificialisation nette», mais permet aussi des flux économiques efficaces et facilite les efforts en matière de protection environnementale.

- **Maîtriser l'urbanisation par le biais de l'organisation spatiale.** Pour soutenir le maillage urbain des Alpes, il est nécessaire de maîtriser l'urbanisation au moyen d'une organisation territoriale efficace. Cela devrait mettre un terme à l'expansion aléatoire, tout en continuant à fournir à tous les services, l'accessibilité et les qualités propres au contexte urbain. Cela étant, il importe, pour assurer une gestion active de l'urbanisation, de prêter dûment attention aux effets *push* et *pull* des réseaux de mobilité, des flux économiques et de l'influence des zones métropolitaines autour des Alpes.
- **Instaurer une prime aux pionniers en ces temps de changement environnemental.** En Europe, les villes alpines sont plus fortement et plus rapidement exposées que d'autres au changement climatique. L'exigence de structures urbaines y résistant, pour assurer une base de résilience à la vie dans les Alpes, se fera sentir de manière de plus en plus pressante. Il faudra cependant aussi faire accepter les transitions nécessaires, ce qui exigera des structures de gouvernance capables d'atteindre tous les secteurs et tous les publics. La gestion intégrée des ressources en eau et en énergie pourrait constituer un test pour ce type d'approche de gouvernance. L'innovation précoce dans le cadre du changement climatique produit des effets également au niveau des opportunités économiques futures, spécialement dans les régions alpines, où les villes constituent des pôles de spécialisations économiques spécifiques tels que le tourisme ou l'agriculture de montagne.
- **Prêter attention aux potentiels ambivalents.** Deux mesures communément envisagées pour enrayer les développements négatifs dans le maillage urbain des Alpes sont le développement numérique et le tourisme. S'ils peuvent l'un et l'autre être porteurs d'opportunités, ils comportent aussi des risques qui, sur le long terme, pourraient aller au détriment des villes. Alors que le développement numérique se poursuivra et pourra favoriser la diversification économique, il pourrait aussi accroître certaines formes de dépendance vis-à-vis des acteurs situés hors des Alpes et accélérer les fractures numériques régionales. Autant d'effets que l'on peut également observer dans un contexte de tourisme de masse. Quoi qu'il en soit, s'ils sont bien gérés, l'un et l'autre peuvent, en association avec d'autres stratégies de développement, générer des effets stabilisateurs.

4. Les villes alpines: devenir des centres de mise en réseau

Nombre de tendances et modèles du maillage urbain semblent se rattacher principalement à l'appartenance nationale, qui influe davantage que d'autres facteurs (tels que l'altitude, la distance par rapport aux métropoles ou l'attrait en tant que destinations touristiques) sur la trajectoire de développement des villes. Si cette situation peut parfois, sur la base de la diversité territoriale européenne, mener à une compétition positive au niveau des idées et des approches, il demeure que les différents systèmes viennent converger dans la région alpine, qui est caractérisée par plusieurs frontières et où de nombreuses villes subissent la pression de flux croissants de trafic pendulaire, de loisirs et commerciaux. En l'état actuel, la dimension transfrontalière des villes alpines est peu prise en compte et l'absence d'actions en ce sens se fait sentir. Il n'existe que très peu de réseaux à l'intérieur des Alpes et les liaisons au-delà des Alpes sont souvent établies au profit des métropoles situées en bordure.

Comment les villes alpines peuvent-elles créer de nouvelles opportunités à partir de ce « choc d'idées » où les différents systèmes génèrent des points de friction ?

- **Coopérer pour redéfinir les espaces.** Les villes alpines relèvent d'un système complexe de gouvernance qui couvre toute une série de niveaux institutionnels et de systèmes nationaux. À l'échelon pan-alpin, les outils « soft » de coopération et de communication sont beaucoup plus présents que les outils contraignants ou « hard », notamment dans les nombreuses zones transfrontalières où convergent les différents systèmes. La coopération « soft » dans les zones fonctionnelles, spécialement en association avec des approches de participation publique, est susceptible de fournir des réponses adaptées localement, jouissant d'une forte légitimité et de l'appui marqué des parties prenantes. Dans un tel contexte, la gouvernance multiniveau peut apporter un soutien supplémentaire à l'élaboration des politiques publiques.
- **Forger de nouvelles alliances.** Les réseaux et alliances de collaboration susceptibles de résoudre la plupart des défis et solutions identifiés sont encore à venir. À la lumière de la transformation globale, la création de réseaux forts entre les villes alpines pourrait offrir à celles-ci un immense potentiel en matière de reconnaissance, de statut politique et économique. Les villes de petite et moyenne taille possèdent rarement les mêmes ressources et capacités que les métropoles, mais, organisées en réseaux, elles pourraient renforcer leur position en matière politique et d'accès aux financements, tant au niveau régional et national que dans les réseaux internationaux.

Quelle direction prendre dans le futur ?

Les villes alpines semblent avoir, au sein de leur contexte montagneux, une importance similaire à celle qu'ont certaines métropoles de plus grandes dimensions par rapport à d'autres territoires européens. L'importance et les implications de cet état de fait restent encore à approfondir et feront l'objet de nouvelles recherches. Les enseignements que l'on en tirera s'avèreront utiles également à la compréhension spatiale d'autres zones montagneuses ou moins densément peuplées. Soutenir le rôle des villes alpines constitue un préalable nécessaire pour le développement durable dans la zone couverte par la Convention alpine. Aussi est-il important que les politiques publiques concernant les Alpes dépassent l'aspect strictement lié à la taille de ces villes pour se pencher sur la question de leur impact. La Convention alpine devra étudier de manière plus approfondie comment développer ces rôles en synergie avec l'agenda qu'elle s'est fixé en matière de développement durable. De même, il s'imposera de mettre en lumière, dans les politiques nationales et européennes, le rôle clé que jouent les petites agglomérations pour le bien-être écologique et économique des territoires ruraux et pour une bonne qualité de vie.

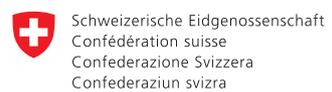
De plus, les villes alpines pourraient s'avérer fondamentales pour transposer plus efficacement, sur des territoires plus vastes, les innovations économiques, écologiques et sociales. Et il en sera ainsi si elles sont insérées dans des réseaux régionaux capables de bien collaborer, d'inclure différents besoins et de fournir des solutions équitables à toutes les parties prenantes concernées (réseaux de villes de type urbain-rural, transfrontalier, intra-alpin). La Convention alpine pourrait ainsi envisager de poursuivre son travail sur des questions telles que la biodiversité et le climat en y impliquant les villes. Ces dernières pourraient, quant à elles, aspirer à un rôle pionnier dans le lancement de nouvelles stratégies de développement urbain. La Partie 2 du rapport présente cinq scénarios

proposant différentes idées pour élaborer des stratégies urbaines évolutives, améliorer la qualité de vie et mettre en œuvre des projets de développement à l'échelon urbain et régional partout dans les Alpes.

Enfin, améliorer la coopération transnationale des villes alpines permettra de renforcer leur position dans l'élaboration de politiques publiques à tous les niveaux, de faciliter la mise en place de liens plus efficaces avec la périphérie urbaine des Alpes, avec ses métropoles, et d'améliorer leurs réponses vis-à-vis des transformations globales. Dans le futur, les villes alpines pourront développer mieux encore leur potentiel par le biais de réseaux internationaux, en utilisant tous les cadres qui leur sont disponibles à cette échelle (par exemple, la Convention alpine, le Programme Espace alpin INTERREG, EUSALP, l'Agenda territorial 2030, l'Agenda urbain pour l'Union européenne) et en en créant de nouveaux.

www.alpinetowns.alpconv.org

© Présidence suisse de la Convention alpine 2021/2022



Swiss Confederation

Federal Office for Spatial Development ARE